EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 39631/13
Ploumi GRIGORIOU-KANARI
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 21 avril 2015 en une chambre composée de :

Isabelle Berro, *présidente,*
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Julia Laffranque,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse,
Ksenija Turković, *juges,*

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 12 juin 2013,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Ploumi Grigoriou-Kanari, est une ressortissante grecque née en 1933 et résidant à Athènes. Elle a été représentée devant la Cour par M^es^ G. Stefanakis, A. Chatzitzani et M. Cheretaki, avocats à Athènes.

2. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les déléguées de son agent, M^me^ K. Paraskevopoulou, conseillère auprès du Conseil juridique de l'État, et M^me^ K. Karavasili, auditrice auprès du Conseil juridique de l'État.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

4. La requérante est l'héritière unique de sa mère, H.G., veuve de N.G. (qui était vice-président honoraire du Conseil d'État) et bénéficiaire d'une pension de réversion suite au décès de feu son époux.

5. Par une décision n° 1675/1994 du 30 juin 1994, la II^e^ chambre de la Cour des comptes fixa le montant de la pension de H.G. pour la période du 1^er^ juin au 30 novembre 1991 sur la base des sommes versées aux magistrats en activité du même grade que N.G. pendant la même période.

6. Une demande de H.G. tendant à faire ajuster sa pension pour la période du 1^er^ juin 1987 au 31 mai 1991 ayant été rejetée, celle-ci saisit, le 17 janvier 1995, le tribunal administratif d'Athènes d'une action fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. Elle réclamait à l'État la somme de 6 990 214 drachmes (soit 20 514 EUR environ).

7. L'action susmentionnée fut rejetée par le tribunal administratif au motif qu'elle relevait de la compétence de la Cour des comptes (jugement n° 13568/1996). La requérante, dont la mère était entre-temps décédée, interjeta appel contre le jugement susmentionné devant la cour administrative d'appel d'Athènes, qui renvoya l'affaire devant la Cour des comptes (arrêt n° 5377/2001).

8. Par un arrêt n° 1899/2004, la II^e^ chambre de la Cour des comptes rejeta l'action pour défaut de fondement. Par un arrêt n° 372/2007, la Cour des comptes, siégeant en formation plénière, cassa l'arrêt susmentionné (pour interprétation erronée de l'article 105 de la loi d'accompagnement et de l'article 60 § 1 du code des retraites) et renvoya l'affaire devant sa II^e^ chambre.

9. Par un arrêt n° 1304/2008 du 22 mai 2008, la II^e^ chambre de la Cour des comptes fit partiellement droit à l'action de la requérante et lui alloua pour les années 1987 à 1991 un montant de 20 213,81 EUR, majoré d'intérêts à partir du 28 novembre 2001 au taux légal de 6 % l'an, en application de l'article 21 du décret du 27 juin/10 juillet 1944 sur la codification des lois relatives aux litiges de l'État.

10. Le 15 juin 2009, la requérante se pourvut en cassation devant la Cour des comptes dans sa formation plénière : elle soutenait que le calcul des intérêts devait être effectué en vertu de l'article 293 du code civil et de l'article 15 § 5 de la loi n° 876/1979 et non sur la base du taux légal de 6 % applicable à l'État. En prenant en compte ce dernier taux, la II^e^ chambre avait, selon l'intéressée, violé les articles 4 § 1 (égalité devant la loi), 20 § 1 (protection judiciaire) et 25 § 1 (principe de la proportionnalité) de la Constitution, l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi que les articles 14 § 1 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

11. Par un arrêt n° 4925/2013 du 18 décembre 2013, la Cour des comptes rejeta le pourvoi de la requérante. Elle jugea que l'article 21 du décret législatif du 27 juin/10 juillet 1944 était applicable en l'espèce et qu'il n'enfreignait ni les articles 4 §§ 1 et 5, 17, 20 § 1 et 25 § 1 de la Constitution ni l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Elle releva que, selon cette disposition, l'État pouvait imposer des restrictions aux droits et aux prétentions des particuliers lorsque cela était nécessaire pour protéger l'intérêt public et préserver les finances publiques alimentées par les versements des contribuables. Elle souligna que la sauvegarde de la santé économique de l'État au moyen de l'équilibre budgétaire se distinguait du simple intérêt de trésorerie de l'État et qu'elle constituait un motif important d'intérêt général justifiant la différence entre le taux d'intérêt applicable aux dettes de l'État et celui, plus élevé, qui s'appliquait aux dettes entre particuliers, eu égard notamment au rapport raisonnable qui existait selon elle entre ces deux taux pour la période considérée. Elle conclut que l'application d'un taux d'intérêt moins élevé aux prétentions des particuliers à l'égard de l'État était justifiée et raisonnable.

12. Entre-temps, le 13 décembre 2012, la Cour suprême spéciale avait résolu la contradiction entre la jurisprudence de la Cour des comptes et celle de la Cour de cassation en la matière (paragraphe 16 ci-dessous).

B. Le droit et la pratique internes pertinents

13. Le droit et la pratique internes pertinents sont décrits dans l'arrêt *Viaropoulou et autres c. Grèce* (n^os^ 570/11 et 737/11, 25 septembre 2014). Toutefois, la Cour estime utile de rappeler, en l'espèce, certaines dispositions et une partie de la jurisprudence interne en la matière.

14. L'article 21 du décret législatif du 27 juin/10 juillet 1944 relatif à la codification des lois relatives aux litiges de l'État prévoit :

> « Le taux des intérêts légaux et des intérêts moratoires sur toute dette de l'État est fixé à 6 % par an (...). Lesdits intérêts sont dus à compter de la date de notification du recours. »

15. L'article 15 § 5 de la loi n° 876/1979 et l'article 3 § 2 de la loi n° 2842/2000, ainsi que les actes réglementaires adoptés en vertu de ces articles fixaient le taux légal des intérêts de retard pour les dettes entre particuliers ou pour les dettes de particuliers envers l'État comme suit :

- du 9 novembre 2001 au 5 décembre 2002 : 11,25 % ;
- du 6 décembre 2002 au 6 mars 2003 : 10,75 % ;
- du 7 mars au 5 juin 2003 : 10,50 % ;
- du 6 juin 2003 au 5 décembre 2005 : 10 % ;
- du 6 décembre 2005 au 7 mars 2006 : 10,25 % ;
- du 8 mars au 14 juin 2006 : 10,50 % ;
- du 15 juin au 8 août 2006 : 10,75 % ;

– du 9 août au 10 octobre 2006 : 11 % ;
– du 11 octobre au 12 décembre 2006 : 11,25 % ;
– du 13 décembre 2006 au 13 mars 2007 : 11,50 % ;
– du 14 mars au 12 juin 2007 : 11,75 % ;
– du 13 juin 2007 au 8 juillet 2008 : 12 % ;
– du 9 juillet au 7 octobre 2008 : 12,25 %.

Après 2008, le taux était inférieur à 10 % et, après le 13 novembre 2013, il a été de 7,75 %.

16. Par un arrêt n° 25/2012 du 13 décembre 2012, la Cour suprême spéciale avait résolu la contradiction qui était apparue entre la jurisprudence de la Cour des comptes et celle de la Cour de cassation en indiquant que l'article 21 du décret du 27 juin/10 juillet 1944 n'était pas contraire aux articles 4 (principe d'égalité), 17 (droit de propriété), 20 § 1 (droit d'accès aux tribunaux) et 25 § 1 (garantie par l'État de la libre jouissance des droits de l'homme) de la Constitution.

17. Entretemps et en raison d'une contradiction qu'il y aurait eu entre, d'une part, certains arrêts de chambre du Conseil d'Etat et de la formation plénière de celui-ci, et d'autre part, entre un arrêt de chambre du Conseil d'Etat et la jurisprudence de la Cour de cassation, deux arrêts de la haute juridiction administrative ont été renvoyés devant sa formation plénière afin que celle-ci se prononçât sur la compatibilité de l'article 21 susmentionné avec l'article 4 § 1 de la Constitution (égalité devant la loi) et l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Une audience a eu lieu le 15 février 2013. Selon les éléments du dossier, l'affaire est toujours pendante.

18. Statuant dans une autre affaire le 27 janvier 2014 (arrêt n° 377/2014), le Conseil d'État, siégeant en formation plénière, s'est référé expressément à l'arrêt n° 25/2012 de la Cour suprême spéciale (paragraphe 16 ci-dessus) et a jugé que l'article 21 précité n'était contraire ni à l'article 25 de la Constitution consacrant le principe de la proportionnalité ni aux articles 6 et 14 de la Convention.

GRIEFS

19. La requérante se plaint d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et des articles 6 et 13 de la Convention en raison du calcul des intérêts de retard devant lui être versés par l'État au taux légal de 6 %.

EN DROIT

20. La requérante allègue que l'application dans son cas, pour le calcul des intérêts de retard devant lui être versés par l'État, du taux légal de 6 % prévu par l'article 21 du décret du 27 juin/10 juillet 1944 a porté atteinte à son droit au respect de ses biens. Elle se plaint à cet égard d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

21. La requérante allègue aussi que l'application aux dettes de l'État d'un taux d'intérêt aussi bas à ses yeux permet à celui-ci de retarder pour de longues périodes l'exécution de décisions judiciaires et de réduire ainsi l'efficacité de celles-ci. Elle se plaint à cet égard d'une violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

A. Les arguments des parties

1. Le Gouvernement

22. Le Gouvernement indique que, pendant la plus grande partie de la période litigieuse (soit du 28 novembre 2001 au 30 août 2008) pendant laquelle la dette de l'État envers la requérante aurait généré des intérêts, l'État devait faire face à un déficit excessif qui aurait poussé l'Union européenne à exiger de la Grèce des mesures urgentes en vue de la réduction de celui-ci. Pour le Gouvernement, il ne fait pas de doute que, au moins depuis 2003, le pays traverse une crise budgétaire sévère qui se serait aggravée en 2009. Toujours aux dires du Gouvernement, cette crise, qui aurait pris le caractère d'une crise nationale menaçant l'État grec d'une nouvelle faillite, constitue un motif objectif d'intérêt public suprême justifiant le maintien à 6 % du taux d'intérêt applicable à l'État. De plus, pendant la période litigieuse, il n'y aurait eu ni inflation forte ni dévaluation de la monnaie, facteurs qui auraient été susceptibles de diminuer la valeur de la créance de la requérante.

23. Le Gouvernement soutient ensuite que le taux d'intérêt applicable aux dettes entre particuliers suit aussi depuis 1994 une courbe descendante : à compter de 2001 et jusqu'en 2008, ce taux aurait varié, en moyenne, de 10,5 % à 11,5 % ; à partir de la fin 2008, il aurait été inférieur à 10 % et, depuis le 13 novembre 2013, il s'élèverait à 7,75 %.

24. Le Gouvernement ajoute que, chaque année, l'État débourse des dizaines de millions d'euros pour l'exécution des décisions de justice rendues à son encontre. La mise en place d'un taux d'intérêt de 6 % ne viserait pas à un enrichissement de l'État aux dépens des particuliers. En revanche, l'augmentation du pourcentage de ce taux en vue de son alignement sur celui applicable à ces derniers entraînerait une augmentation considérable des sommes, déjà très élevées selon lui, que l'État verse pour se conformer aux décisions judiciaires et aurait des conséquences néfastes sur le bon fonctionnement des services publics.

25. Le Gouvernement soutient en outre que l'existence d'un taux d'intérêt spécial se justifie aussi par la circonstance que l'État aurait toujours été considéré comme un débiteur plus crédible que les débiteurs particuliers qui n'auraient pas la permanence de l'État débiteur.

26. Enfin, le Gouvernement estime que la prétention de la requérante – qui sollicite 33 733,35 euros d'intérêts pour une créance d'un montant de 20 000 euros – ne peut être considérée comme raisonnable ni au regard de l'inflation ni au regard des taux d'intérêt bancaires.

2. La requérante

27. La requérante considère que c'est à tort que la Cour des comptes aurait calculé les intérêts à partir du 28 novembre 2001. Elle précise à cet égard que les intérêts auraient dû commencer à courir le 17 janvier 1995, date à laquelle, selon ses dires, sa mère, H.G., avait notifié à l'État son action devant le tribunal administratif d'Athènes. Elle conclut que la somme due pour les intérêts moratoires relatifs à la période du 17 janvier 1995 au 30 août 2008 devaient dès lors s'élever à 33 773,35 euros.

28. La requérante indique d'emblée que, dans son arrêt n° 25/2012, la Cour suprême spéciale ne s'est pas prononcée sur la compatibilité de l'article 21 du décret du 27 juin/10 juillet 1944 avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention, et que le Conseil d'État, siégeant en formation plénière, n'a pas encore rendu son arrêt à la suite de l'audience tenue le 15 février 2013 (paragraphe 17 ci-dessus).

29. La requérante reproche au Gouvernement d'adopter une position contradictoire. Elle expose que, d'un côté, il invoque une série de guerres pour expliquer les anciennes crises économiques, et que, de l'autre, il ne dit rien sur la crise actuelle qu'elle estime causée par le « pillage » de l'État par ses gouvernants. Elle joint à ses observations une longue liste de documents et d'articles de presse qui prouvent, selon elle, l'étendue de la corruption qui aurait conduit la Grèce au point où elle se trouve actuellement. Elle est d'avis que l'allégation du Gouvernement selon laquelle la crise financière aurait débuté en 2003 n'explique pas pourquoi l'État ne lui aurait pas versé les intérêts, même calculés avec le taux de 6 %, pour la période antérieure à 2003. Elle estime en outre que les allégations du Gouvernement relatives à

la courbe de l'inflation et à celle des taux d'intérêt applicables aux dettes entre particuliers ne sont pas pertinentes. Pour elle, la durée de la procédure devant les juridictions grecques a contribué à gonfler le montant des intérêts qui lui auraient été dus et était uniquement imputable à l'État. Un taux d'intérêt bas au profit de l'État contribuerait à réduire sa responsabilité et à lui éviter de payer une indemnité pleine de nature à réparer le préjudice causé par l'écoulement d'un long laps de temps entre l'introduction d'une action et la date du paiement.

30. Selon la requérante, le Gouvernement n'a pas étayé son allégation selon laquelle une augmentation significative du taux intérêt applicable à l'État risquerait d'alourdir ses finances de manière considérable. Quant à la crédibilité et la solvabilité alléguées de l'État, l'intéressée allègue qu'il suffit de se rappeler la dépréciation de 80 % qui aurait, en mars 2012, affecté les titres des porteurs d'obligations d'État pour n'accorder aucun crédit à cet argument du Gouvernement.

31. La requérante soutient en outre que le Gouvernement n'apporte aucun élément de nature à démontrer l'étendue de l'impact qu'aurait sur le budget le versement par l'État d'intérêts calculés avec un taux supérieur à 6 %. Elle dit se référer à la jurisprudence de la Cour en arguant que les difficultés financières rencontrées par l'État et la nécessité de sauvegarder l'équilibre financier du système bancaire et l'activité économique ne pourraient justifier un manquement aux obligations qui incomberaient à celui-ci en vertu de la Convention (*Meïdanis c. Grèce*, n° 33977/06, § 30, 22 mai 2008, et *Ducret c. France*, n° 40191/02, § 39, 12 juin 2007). Enfin, selon l'intéressée, il ressort de la décision *Da Conceição Mateus et Santos Januário c. Portugal* (n^os^ 62235/12 et 57725/12, 8 octobre 2013) que la Cour accepte que les États prennent des mesures restrictives pour faire face à une crise économique seulement lorsque ces mesures sont limitées dans le temps et dans leur étendue.

B. Appréciation de la Cour

32. Avec l'arrêt *Meïdanis c. Grèce* (précité), la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le problème du traitement préférentiel consenti aux personnes morales de droit public, en l'occurrence un hôpital public, à propos de la fixation du taux des intérêts moratoires. Elle a en particulier noté que, si la personne morale de droit public avait une dette vis-à-vis d'un particulier, ce taux était fixé à 6 % l'an, tandis que, dans le cas inverse – si un particulier avait une dette vis-à-vis d'une personne morale de droit public – ce taux était fixé selon l'inflation et la conjoncture économique.

33. Dans cet arrêt, la Cour a également relevé que l'hôpital contre lequel s'était retourné le requérant – un médecin y ayant travaillé sur la base d'un contrat à durée déterminée – n'était pas appelé à agir comme détenteur de la puissance publique, mais était assimilé à un employeur privé car le litige

était né dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé. Notant que l'hôpital avait invoqué son statut de personne morale de droit public pour bénéficier d'un taux quatre fois inférieur à celui appliqué aux particuliers pour la même période, elle a conclu que la fixation des intérêts moratoires dus par l'hôpital à un tel taux portait atteinte au droit du requérant au respect de ses biens.

34. Dans l'arrêt *Viaropoulou et autres c. Grèce* précité, dont les circonstances de l'espèce étaient similaires à celles de la présente affaire, la Cour a été amenée à différencier sa position par rapport à celle dans l'arrêt *Meïdanis*.

35. En l'espèce, comme dans l'affaire *Viaropoulou et autres*, le fait à l'origine de la dette de l'État à l'égard de la requérante n'était pas une transaction entre particuliers selon les règles du marché – ce qui pourrait, le cas échéant, justifier une assimilation de l'État-débiteur à un particulier débiteur. Bien au contraire, la dette de l'État était la conséquence d'une décision de justice accordant à la requérante le réajustement d'une pension de réversion. Or, dans ce contexte, l'État agit en tant que détenteur de la puissance publique.

36. La Cour convient avec la requérante que la modération du taux des intérêts moratoires que l'État est appelé à verser en cas de retard dans ses paiements ne saurait être raisonnablement invoquée comme remède aux crises budgétaire et financière qui ont durement touché le pays lors des cinq dernières années. Il s'agit plutôt de déterminer si l'application à l'État-débiteur du taux de 6 % fixé par la loi constitue un traitement discriminatoire par rapport aux particuliers débiteurs de manière générale, et de la requérante plus particulièrement en tant que bénéficiaire du réajustement de la pension de sa mère.

37. À cet égard, comme dans l'arrêt *Viaropoulou et autres*, la Cour relève une différence fondamentale entre l'affaire *Meïdanis* précitée et la présente affaire. Dans la première, elle avait constaté que, à l'époque des faits, le taux appliqué aux particuliers oscillait entre 23 % et 27 %, soit un taux près de quatre fois au minimum plus élevé que celui qui était appliqué à l'État. Dans la présente espèce, selon les informations fournies par la requérante, le taux légal des intérêts de retard pour les dettes entre particuliers ou pour les dettes de particuliers envers l'État a varié, du 9 novembre 2001 au 7 octobre 2008, entre 10 % et 12,25 %. Après 2008, le taux était inférieur à 10 % et, après le 13 novembre 2013, il a été de 7,75 %.

38. La Cour estime que les motifs de l'arrêt n° 25/2012 de la Cour suprême spéciale qui a mis fin à la divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle de la Cour des comptes ne sont pas dénués de pertinence. La Cour suprême spéciale a en effet exposé que la réglementation établie par l'article 21 précité du décret de 1944 afin d'éviter l'augmentation de la dette publique à cause des intérêts dus pour les dettes échues répondait au besoin de protéger l'équilibre des finances publiques et

le patrimoine de l'État, et était nécessaire pour permettre à l'État de calculer à l'avance le montant des intérêts de ses dettes et de prévoir les recettes nécessaires pour leur paiement lors de l'établissement du budget annuel.

39. La Cour note que, à la suite de l'arrêt précité de la Cour suprême spéciale, tant la Cour de cassation que le Conseil d'État ont aligné leur jurisprudence, de sorte que l'arrêt que ce dernier devrait rendre à l'issue de l'audience du 15 février 2013, mentionnée par la requérante, est dénué de pertinence pour la conclusion de la Cour en l'espèce.

40. Par ailleurs, la Cour constate que la requérante n'avance aucun élément de nature à démontrer qu'elle aurait subi un préjudice disproportionné du fait qu'un taux de 6 % au lieu d'un taux variant entre 10 % et 12,25 % a été appliqué à sa créance envers l'État. À cet égard, la Cour ne peut pas se substituer aux juridictions nationales et examiner si la Cour des comptes a commis une erreur, comme le prétend la requérante, en prenant comme point de départ de la période critique la date du 28 novembre 2001 et non celle du 17 janvier 1995. Elle se borne à relever seulement que du 28 novembre 2001 au 30 août 2008, le taux d'intérêt applicable aux particuliers était supérieur, en moyenne, de 5 % à celui de l'État.

41. Par conséquent, pendant cette période, l'écart entre le taux d'intérêt applicable aux dettes de l'État et celui applicable aux dettes entre particuliers n'était pas important au point de passer pour excessif dans le cadre de l'examen de la proportionnalité des dispositions litigieuses au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Viaropoulou et autres c. Grèce*, précité).

42. Perçues dans le contexte de la présente affaire, liée à l'exercice de la souveraineté de l'État au service d'une cause d'utilité publique, ces considérations constituent un motif raisonnable et objectif de nature à justifier une différence par rapport à l'arrêt *Meïdanis* (précité) au regard des exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (*Viaropoulou et autres c. Grèce*, précité, § 55).

43. Quant aux griefs tirés des articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la Cour estime qu'ils se confondent avec celui relatif à l'article 1 du Protocole n° 1.

44. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 21 mai 2015.

Søren Nielsen
Greffier

Isabelle Berro
Présidente